A Avaliação da Educação Superior no Brasil: contexto e progressos

Simon Schwartzman

Texto preparado para o Seminário sobre Sistemas Nacionais de Avaliação, organizado pela Universidade de São Paulo e pelo Conselho de Reitores da Europa (Projeto Columbus), São Paulo, 26 a 28 de novembro de 1991.

Avaliações sempre existiram no ensino brasileiro em todos os níveis: na seleção de estudantes, nos trabalhos de cursos, nos exames de fim de ano, na atribuição de notas. Avaliações de professores são feitas regularmente nos concursos de magistério, e nas decisões sobre promoção de carreiras; projetos de pesquisa são avaliados rotineiramente pelas agências financiadoras; o governo avalia para decidir que instituições reconhece, que universidades podem funcionar, quem receberá recursos públicos, e quanto; empregadores avaliam as instituições aonde recrutam seus jovens funcionários, e o público avalia as instituições para as quais enviará seus filhos.

O que há de novo na discussão presente sobre avaliação não é, pois, sua necessidade ou importância, mas a questão de como esta avaliação está ou deveria estar sendo feita, quem avalia, e quais as consequências os novos processos de avaliação poderiam ter. Neste sentido, a questão da avaliação brasileira é realmente nova, tendo se colocado no centro das discussões sobre o ensino superior no país a partir das propostas da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior criada pelo governo federal em 1985.

Os novos procedimentos de avaliação: continuidade e comparabilidade

As principais diferenças entre os procedimentos atuais de avaliação e os tradicionais são a continuidade e a comparabilidade que agora se procura introduzir, e também a questão de o que deve ser avaliado. Estudantes sempre foram avaliados de forma contínua e comparável, a partir de notas ou conceitos, ainda que nunca existisse muita certeza de se uma nota 10 de um professor é igual à mesma nota de um outro. Professores, no entanto, só são avaliados por ocasião de concursos, e as instituições de ensino somente no momento de sua autorização ou credenciamento. E se os concursos para professores incluem uma comparação de resultados entre os candidatos, nada semelhante existe na avaliação de cursos, carreiras e instituições. A idéia atual é que tanto professores quanto departamentos, cursos, escolas e universidades, devem ser submetidos a procedimentos constantes e regulares de avaliação, e que estas avaliações não devem ser eventos isolados, mas fazer parte de um quadro mais amplo em que cada caso possa ser visto à luz de um conjunto.

Estas características foram incorporadas nos anos 70 ao sistema de avaliação da CAPES, o órgão do Ministério da Educação responsável pelo ensino de pós-graduação. A continuidade das avaliações (que a

CAPES executa a cada dois anos aproximadamente) corresponde ao fato de que as coisas mudam com o tempo, para melhor e para pior, e que por isto precisam ser acompanhadas. Apesar de óbvia, esta noção é revolucionária, quando contrastada com os procedimentos burocráticos e cartoriais de "credenciamento" de instituições e cursos, que supõem uma decisão única e válida indefinidamente. O elemento de comparabilidade corresponde à noção de que não existem critérios absolutos e objetivos de qualidade, e que toda avaliação implica em um juízo comparativo. Ao atribuir conceitos de "A" a "D" aos cursos de pós-graduação, a CAPES diz não somente (nem principalmente) qual a qualidade do programa que está avaliando, mas sobretudo qual o seu lugar no conjunto de programas semelhantes do país.

As avaliações da CAPES se concentram sobretudo na qualidade dos programas de pós-graduação como centros de pesquisa e formação científica. Se este critério é válido, em linhas gerais, para cursos de pós-graduação de formação científica básica, ele se torna mais problemático quando aplicado a cursos de orientação mais profissional, e definitivamente insuficiente na avaliação dos programas e cursos de graduação. Passam a ser centrais, aqui, questões como a qualidade da experiência educacional, a adequação dos cursos ao mercado de trabalho, e o valor agregado que os cursos acrescentam aos níveis prévios de conhecimento dos estudantes. Além disto, na medida em que a dimensão das instituições de ensino superior aumenta, passam a ter importância medidas de eficiência na utilização de recursos escassos, tais como a relação professor-aluno, o custo per capita dos estudantes, e as taxas de abandono e repetência.

As razões para a introdução destas novas modalidades de avaliação são bastante óbvias, e têm origens internas e externas aos sistemas de educação superior. Externamente, os governos necessitam saber onde aplicar seus recursos, as administrações universitárias precisam ter critérios para saber onde concentrar esforços, os estudantes precisam poder escolher as instituições para onde se dirigem. Dentro das instituições, os professores e programas mais envolvidos com o trabalho acadêmico de qualidade querem ter seus esforços reconhecidos, seu empenho valorizado, e ser diferenciados dos demais, tanto em termos de prestígio quanto de acesso aos recursos, cada vez mais escassos, de que necessitam.

A urgência da introdução destas avaliações de novo tipo não se deve somente à questão da escassez de recursos, mas também à busca de uma base mais efetiva e realista para o estabelecimento da autonomia universitária, que deve existir inclusive no interior das instituições. Trata-se de passar de um conceito tradicional de autonomia, entendida em termos políticos, para um conceito mais moderno, em que a autonomia é vista sobretudo como uma espécie de "contrato de gestão" entre a sociedade e a instituição de ensino, a partir de uma definição e visibilidade a mais clara possível de seus produtos. A suposição é que, existindo esta clareza, as instituições de ensino superior terão maior legitimidade para conseguir recursos e apoio da sociedade, e sofrerão menos interferências ilegítimas, ou burocráticas, na gestão diária de suas atividades.

Quem avalia?

A introdução destes novos procedimentos significa inevitavelmente uma alteração nas relações de prestígio e poder no interior dos sistemas de ensino superior, levando a um processo difícil e inevitável de

argumentações, contra-argumentações e negociações, sobretudo em relação à questão fundamental de "quem avalia".

O principal dilema, aqui, parece se colocar entre o que seria uma avaliação "objetiva", feita de forma técnica e precisa, e outra de tipo "subjetiva", referida a critérios imponderáveis de qualidade. Este dilema encobre um outro, mais profundo, que é o que opõe as avaliações feitas por órgãos técnicos e instâncias administrativas, daquelas feitas pela própria comunidade, ou seja, a avaliação por pares, ou a autoavaliação. A esta polaridade deve-se acrescentar uma terceira possibilidade, que é a avaliação pelo "mercado". Neste caso, o importante seria a criação de mecanismos efetivos de competição entre as instituições de nível superior para diversos tipos de "compradores" (estudantes de vários níveis, associações profissionais, órgãos financiadores de pesquisa, empregadores) que desenvolveriam cada qual seus mecanismos próprios de avaliação, tornando dispensável, assim, o desenvolvimento centralizado de indicadores e comparações sistemáticas. No limite, esta concepção é incompatível com o financiamento da educação superior a partir de um órgão governamental central, que poderia ser substituído por um sistema de "vales" educacionais a serem distribuídos ao público para que comprem sua educação aonde preferirem.

Não é possível separar os aspectos "técnicos" dos aspectos "políticos" desta discussão. Em um extremo, a avaliação "técnica" e "objetiva" pode significar a completa subordinação da vida acadêmica a instâncias burocráticas e administrativas, seja a nível de governo, seja no interior das próprias instituições, com resultados desastrosos e desmoralizadores para o clima de autonomia e independência intelectual que a atividade universitária requer. No outro, a auto-avaliação pode não passar de um exercício complacente de terapia de grupo de algumas instituições, sem nenhum resultado perceptível para quem as vê de fora. Expostas ao mercado sem maiores qualificações, as instituições de ensino superior podem competir não por atrair os melhores estudantes, pela qualidade, e sim a massa dos menos qualificados, pela oferta de um produto barato e de má qualidade. Os sistemas mais aceitáveis são aqueles que procuram combinar os extremos, desenvolvendo indicadores de desempenho globais e comparáveis, criando sistemas de "peer review" externos, prestigiados pela comunidade acadêmica e pela sociedade, e abrindo espaços para arenas múltiplas de competição. Cada uma destas questões quais indicadores serão utilizados, quem os define, quem processa as informações, quem forma parte dos grupos de "peer review", quem indica e escolhe seus membros, que mecanismos de mercado devem existir ou ser criados tem implicações e consequências, e exige negociações e decisões ao mesmo tempo técnicas e políticas, e por isto difíceis de tomar.

Os riscos

Introduzir sistemas modernos de avaliação não significa resolver todos os problemas que existem, mas optar pelo "mundo" em que queremos viver, cada qual com seus problemas e dificuldades específicas: o atual, aonde só existem as avaliações de tipo tradicional, sobretudo de estudantes, e aquelas de tipo burocrático e cartorial, ou um mundo em que os temas do desempenho e do uso racional dos recursos públicos ocupam posição central. No Brasil, apesar de que o tema da avaliação esteja na ordem do dia,

apesar das inúmeras experiências ocorridas nos últimos anos[1] e exceto no nível da pós-graduação, o mundo em que vivemos é ainda o antigo. Que riscos existem, nesta viagem de um a outro mundo?

O principal risco parece ser o de que a viagem não se complete. O ensino superior brasileiro está estagnado há dez anos, o número de alunos tem se mantido estável ou diminuído, os custos fixos de pessoal das universidades públicas tem aumentado progressivamente, os professores se aposentam com salários plenos na força da idade, a infraestrutura física se deteriora rapidamente, e a sucessão de greves cria um clima de desmoralização que desestimula professores e estudantes, e diminui cada vez mais o crédito de boa vontade de que as universidades necessitam para atrair recursos e talentos. É bastante improvável que esta situação se reverta através de um influxo maciço de recursos, sem que as universidades deem sinais de que estão em condições de utilizar bem os recursos com que contam, e mostrem com clareza os resultados.

Uma das principais vantagens das universidades públicas brasileiras é que elas ainda possuem os cursos de maior prestígio e reconhecimento, mas esta é uma situação que já não ocorre em outros países latino-americanos, e começa a se modificar aqui. Existe um mercado de educação superior privado cada vez mais articulado, com uma "indústria do conhecimento" se desenvolvendo e universidades lançando campanhas publicitárias pela televisão. Tal como ocorreu com a educação secundária, o setor privado tem condições de competir com um ensino público deteriorado, mesmo cobrando anuidades. Uma vez estabelecida sua qualidade, o ensino privado aumentará cada vez mais sua legitimidade na busca de recursos públicos para investimentos em pós-graduação e ciência e tecnologia, e pode acabar invertendo a atual situação, deixando a educação mais massificada, para os setores de menor renda, para o setor público.

Neste cenário de crescente competição com o setor privado, o setor público terá que demonstrar sua qualidade, seja na área da pesquisa e da pós-graduação, seja na formação de alto nível em áreas em que o setor privado não consegue emular, seja pelo desenvolvimento de amplos sistemas de educação de massas, com padrões de qualidade que o ensino privado, que hoje atende a este público, não tem. Em outras palavras, ele deverá demonstrar que tem um produto exclusivo, impossível de ser replicado a custos menores pelo setor privado. A experiência internacional mostra que em nenhum país a educação superior foi deixada totalmente nas mãos do setor privado, o que sugere que um cenário de privatização total do ensino superior não parece realista. Existem muitos exemplos, no entanto, de instituições públicas que vegetam sem maiores perspectivas, tendo suas funções supridas seja pelo setor privado, seja por estudos no estrangeiro, seja por sistemas educacionais paralelos estabelecidos pelo próprio governo, ou simplesmente não supridas por ninguém.

Diante deste risco maior, que é o de uma deterioração progressiva, os riscos da introdução de sistemas permanentes e comparáveis de avaliação parecem menos dramáticos. Havendo avaliação, existem os riscos das avaliações mal feitas. Avaliações geram dados e informações, que podem ser mal utilizados e mal

---

[1] Um levantamento realizado em 1990 mostrou a existência de 58 avaliações realizadas recentemente a nível das instituições de educação superior no Brasil. Jean-Jacques Paul, Zoya Ribeiro e Orlando Pillati, As Iniciativas e as Experiências de Avaliação no Ensino Superior: Balanço Crítico, NUPES, Documento de Trabalho 5/90, 23 pp.

interpretados. Decisões sobre quem avalia são críticas, e existe sempre a possibilidade de que o poder se concentre em órgãos burocráticos insensíveis à natureza específica do trabalho acadêmico. Existe o risco do "efeito Mateus"[2], de concentrar recursos aonde eles já existem, e deixar de lado os mais carentes. Sistemas de avaliação por pares podem se deteriorar, seja pela escolha errática de pessoas, sem competência efetiva e legitimidade nos meios acadêmicos, seja pela introdução de procedimentos de representação institucional e até mesmo política nos órgãos colegiados. Procedimentos de avaliação consomem tempo e dinheiro, e podem obrigar professores a administrações universitárias ao dispêndio de tempo excessivo no preenchimento de formulários e na participação em reuniões. Finalmente, a introdução de procedimentos de avaliação, por mais cautelosa que seja, sempre ameaça aqueles que sabem que serão mal avaliados.

Estes são, no entanto, os riscos do mundo da avaliação, no qual a educação superior brasileira ainda está por decidir se vai efetivamente entrar.

---

[2] A expressão foi introduzida por Robert K. Merton, em alusão à frase bíblica de que "à aquele quem tem, tudo será dado; a aquele que não tem, tudo será negado", para caracterizar a tendência à concentração de recursos e talento que caracteriza a atividade científica.